Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/2124

08. 08. 95

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Manuel Kiper, Christine Scheel, Halo Saibold, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN — Drucksache 13/1977 —

Kommunale Verpackungssteuern

Im August 1994 hat das Bundesverwaltungsgericht die Erhebung kommunaler Steuern auf Einwegverpackungen und -geschirr grundsätzlich für rechtmäßig erklärt. Ende Juni 1995 hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof die Verpackungssteuersatzung der Stadt Kassel nunmehr auch in ihrer konkreten Ausgestaltung akzeptiert. Es ist daher damit zu rechnen, daß jetzt bundesweit eine Vielzahl von Kommunen vergleichbare Umweltabgaben einführen wird, um so auf lokaler Ebene einen Beitrag zur Abfallvermeidung und ökologischen Steuerreform zu leisten.

1. Wie bewertet die Bundesregierung die genannten Gerichtsentscheidungen im Hinblick auf die Weiterentwicklung ihrer eigenen Abfall- und Finanzpolitik?

Das Bundesverwaltungsgericht hat im Rahmen des Normenkontrollverfahrens nach § 47 Abs. 5 VwGO am 19. August 1994 entschieden, für den Erlaß einer kommunalen Verpackungssteuersatzung wie der durch die Stadt Kassel bedürfe die Gemeinde neben der – vom jeweiligen Land aufgrund Landesrecht übertragenen – finanzverfassungsrechtlichen Kompetenz aus Artikel 105 Abs. 2a GG auch dann nicht zusätzlich der entsprechenden Sachgesetzgebungskompetenz, wenn der Hauptzweck der Steuererhebung nicht auf die daneben beabsichtigte Einnahmeerzielung, sondern auf Abfallvermeidung gerichtet sei.

Nach Auffassung der Bundesregierung bedarf es für eine solche kommunale Satzungsregelung vielmehr neben der Steuergesetzgebungskompetenz auch der abfallwirtschaftlichen Sachrege-

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 7. August 1995 übermittelt.
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

lungskompetenz. Mit den Zuständigkeitsregelungen des Grundgesetzes ist ausgeschlossen, daß sich eine normgebende Körperschaft die Sachregelungskompetenz einer anderen normgebenden Körperschaft für einen Hauptzweck einer Maßnahme anmaßt, deren Regelung ihr nach der grundgesetzlichen Kompetenzordnung nicht zusteht. Der Bundesgesetzgeber hat durch die Regelungen des Abfallgesetzes und der Verpackungsverordnung eine abschließende Regelung zur Abfallvermeidung in diesem Bereich getroffen.

Abfallwirtschaftliches Ziel der Bundesregierung ist es, neben den Möglichkeiten der Abfallvermeidung durch Schließen von Stoffkreisläufen die zu entsorgenden Abfallmengen deutlich zu verringern. Zu diesem Zweck hat die Verpackungsverordnung Herstellern und Vertreibern von Verpackungen Rücknahme- und Verwertungspflichten auferlegt. Diese individuellen Pflichten können durch Beteiligung an einem dualen System ersetzt werden, solange ein solches duales System die für die Erfassung, Sortierung und Verwertung vorgegebenen quantitativen Anforderungen erfüllt.

Innerhalb der ersten zwei Jahre nach Inkrafttreten der Verpackungsverordnung wurden in Deutschland über 1 Millionen Tonnen Verpackungen weniger verbraucht. Neben diesem Abfallvermeidungseffekt wurden in den Jahren 1993/94 im Bereich der Verkaufsverpackungen durch die Sammlungen der Duales System Deutschland GmbH über 9 Mio. Tonnen Verpackungen getrennt erfaßt. Im Jahr 1993 wurden nach Angabe der Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung GVM, Wiesbaden, 56 630 Tonnen Einwegtrinkbecher, Einweggeschirr und Einwegbesteck verbraucht. Vor diesen Mengenverhältnissen erscheinen die in Rede stehenden spezifischen Abfallvermeidungsmaßnahmen der Kommunen abfallwirtschaftlich zweifelhaft. Ferner erscheint es mit Blick auf das abfallwirtschaftliche Gesamtregime fragwürdig, wenn ergänzend zu dem mit der Verpackungsverordnung gesetzten marktwirtschaftlichen Ansatz durch kommunale Satzungsregelungen zusätzlich das Instrument der steuer- oder abgabenrechtlichen Lenkung genutzt wird.

Darüber hinaus sieht die Bundesregierung mit Besorgnis, daß eine Vielzahl von kommunalen Verpackungssteuern mit unterschiedlichen Steuersätzen und Befreiungstatbeständen zu einer Zersplitterung der stabilen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Deutschland führen könnte. Die Einführung von Verpackungssteuern würde zudem zu einer weiteren Komplizierung des Steuer- und Abgabenrechts führen. Ziel der Bundesregierung ist es demgegenüber, die Abgabenbelastung – insbesondere auch für die mittelständische Wirtschaft – zu vermindern.

2. Wird die Bundesregierung der Ankündigung ihres damaligen Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Dr. Klaus Töpfer, vom August 1994, eine bundesweite Verpackungsabgabe einzuführen, um so „Insellösungen" zu vermeiden, nach Abschluß des Kasseler Verfahrens nunmehr Taten folgen lassen?

3. Wenn nein, warum gelten die Argumente von Dr. Klaus Töpfer jetzt nicht mehr?

4. Wenn ja, wie sieht die weitere Vorgehensweise der Bundesregierung genau aus?

Eine entsprechende definitive Ankündigung des früheren Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Dr. Klaus Töpfer, gibt es nicht. Da die Bundesregierung grundsätzlich eine steuer- oder abgabenrechtliche Verpackungsregelung neben den Handlungspflichten der Verpackungsverordnung nicht für zweckmäßig erachtet, wurde seinerzeit lediglich ausgeführt, daß ggf. geprüft werde, ob eine entsprechende steuerrechtliche Regelung des Bundes erforderlich ist. Gegen die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 19. August 1994 ist Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht eingelegt. Die Bundesregierung beabsichtigt nicht, vor der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in dieser Sache ihrerseits zu entscheiden, ob es zur Verhinderung von kommunalen Insellösungen angezeigt ist, von der finanzverfassungsrechtlichen Kompetenz des Bundes Gebrauch zu machen.

5. Welche Auffassung zu kommunalen Verpackungssteuern haben die Bundesländer im einzelnen geäußert?

Die Umweltminister und -senatoren der Länder haben den Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit in der 43. Umweltministerkonferenz (UMK) am 24./25. November 1994 gebeten, der 44. UMK über das Ergebnis seiner Überlegungen zur Einführung einer entsprechenden bundeseinheitlichen Verpackungssteuer zu berichten.

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit hat der 44. UMK am 11./12. Mai 1995 einen entsprechenden Bericht vorgelegt. Darin hat das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit gegenüber Ländern und Kommunen angeregt, bis zur endgültigen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts Überlegungen zum Erlaß bzw. zur Genehmigung kommunaler Verpackungssteuersatzungen zurückzustellen. Der Bericht des Bundes ist von der 44. UMK zur Kenntnis genommen worden. Einzelne Auffassungen haben die Bundesländer hierzu nicht offiziell geäußert.

6. Ändert sich an diesen Auffassungen etwas durch die Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes?

Angesichts der Antwort zu Frage 5 erübrigt sich eine Antwort auf diese Frage. Im übrigen erscheint die Bundesregierung insoweit nicht als der richtige Adressat, wenn in Frage steht, ob sich Länderauffassungen durch die Entscheidungen des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes ändern.

7. Welche Position nimmt die Bundesregierung in dieser Frage des Abfallrechts (Rahmenkompetenz des Bundes gemäß Artikel 75 des Grundgesetzes) zu den Ansichten der Bundesländer ein?

Die in der Fragestellung zum Ausdruck kommende Auffassung der Fragesteller, das Abfallrecht unterliege der Rahmengesetzgebung des Bundes gemäß Artikel 75 GG, geht fehl. Das Recht der Abfallwirtschaft einschließlich der Abfallvermeidung unterliegt nach Artikel 74 Abs. 1 Nr. 11 und Nr. 24 GG der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit. Gemäß Artikel 72 Abs. 1 GG haben die Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die Befugnis zur Gesetzgebung nur so lange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Wie bereits in der Antwort zu Frage 1 ausgeführt, hat der Bundesgesetzgeber durch das Abfallgesetz sowie die Verpackungsverordnung eine abschließende abfallwirtschaftliche Regelung zum Bereich der Verpackungen getroffen. Abweichende Ansichten der Bundesländer zu dieser Kompetenzfrage sind der Bundesregierung nicht bekannt. Dies ist aber – wie bereits ausgeführt – auch nicht Gegenstand der o. a. verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen. Das Bundesverwaltungsgericht geht in seiner Entscheidung vom 19. August 1994 gerade davon aus, daß eine abfallwirtschaftliche Sachregelungskompetenz der Gemeinden gar nicht erforderlich sei.

8. Wie ordnet die Bundesregierung kommunale Verpackungssteuern im Kompetenzgefüge von Bund, Ländern und Kommunen juristisch ein?

Die Einordnung von kommunalen Verpackungssteuern in das Kompetenzgefüge von Bund, Ländern und Gemeinden hängt von ihrer konkreten Ausgestaltung ab. Kommunale Verpackungssteuern sind nach Artikel 105 Abs. 2a GG zulässig, wenn es sich um örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern handelt, die gegenüber bundesgesetzlich geregelten Steuern nicht gleichartig sind.

Die Steuergesetzgebungskompetenz nach Artikel 105 Abs. 2a GG ermächtigt nach Auffassung der Bundesregierung nur dazu, kommunale Verpackungssteuern zu erheben, die der Einnahmeerzielung dienen sollen. Die Verfolgung anderer Nebenzwecke ist in diesem Rahmen zulässig. Soweit aber mit der Erhebung kommunaler Verpackungssteuern hauptsächlich andere, z. B. abfallwirtschaftliche Zwecke verfolgt werden, bedarf die steuererhebende Körperschaft nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes zusätzlich der Sachregelungskompetenz.

Wie bereits ausgeführt, hat der Bundesgesetzgeber seine konkurriende Gesetzgebungszuständigkeit für das Recht der Abfallwirtschaft einschließlich der Abfallvermeidung nach Artikel 74 Abs. 1 Nr. 11 und Nr. 24 GG ausgeübt. Primär abfallwirtschaftlich ausgerichtete Abgabenregelungen in den Ländern und Kommunen sind daher mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes nicht vereinbar.

9. Steht die Erhebung von Verpackungssteuern nach Ansicht der Bundesregierung den Städten und Gemeinden entsprechend Artikel 28 des Grundgesetzes auch für den Fall zu, daß sie nicht entsorgungspflichtige Körperschaften sind, oder sind dann allein die Landkreise/Zweckverbände zuständig, die Träger der Entsorgungspflicht sind?

Nach Ansicht der Bundesregierung stehen primär abfallwirtschaftlich ausgerichtete kommunale Verpackungssteuern nicht mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes in Übereinstimmung. Es wird insoweit auf die Antworten zu Fragen 1 und 8 verwiesen.

10. Wie viele Kommunen planen nach Informationen der Bundesregierung gegenwärtig bundesweit die Einführung kommunaler Verpackungssteuern?

Nach Auskunft des Deutschen Städtetages planen die großen Städte im Bundesgebiet (über 100 000 Einwohner) überwiegend, eine Verpackungssteuer einzuführen. Von den kreisangehörigen Städten und Gemeinden haben sich bundesweit ca. 500 Kommunen an den Städte- und Gemeindebund zwecks Auskunft über die Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer gewandt.

Die Bundesregierung geht davon aus, daß die Städte und Gemeinden aus Gründen der Rechtssicherheit darauf Rücksicht nehmen, daß gegenüber der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 19. August 1994 Verfassungsbeschwerden beim Bundesverfassungsgericht behandelt werden. Vor diesem Hintergrund kann nicht geschätzt werden, ob und ggf. wie viele Städte und Gemeinden gewillt sind, bereits vor einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts eine Verpackungssteuer einzuführen. Eine entsprechende Umfrage wurde auch durch die kommunalen Spitzenverbände nicht durchgeführt.

11. Wie hoch schätzt die Bundesregierung das Steueraufkommen ein bei Einführung
    a) einer Bundesverpackungsabgabe (bitte Modellrechnungen verschiedener alternativer Erhebungssätze),
    b) kommunaler Verpackungssteuern durch die Kommunen, die eine Erhebung avisiert haben?
12. Wie würde sich das Steueraufkommen wahrscheinlich entwickeln?

Da die Bundesregierung derzeit nicht beabsichtigt, eine derartige Abgabe einzuführen, liegen auch keine entsprechenden Modellrechnungen vor. Darüber hinaus liegt der Bundesregierung auch von seiten der Kommunen kein ausreichend aussagekräftiges Datenmaterial vor, um ein eventuelles Steueraufkommen der Kommunen zuverlässig schätzen zu können.

Nach Angaben der Stadtverwaltung der Stadt Kassel wurde bislang vor dem Hintergrund der anhängenden gerichtlichen Verfahren der Einzug von Verpackungssteuern ausgesetzt. Aufgrund einer Hochrechnung der ersten Angaben der Steuerpflich-

tigen wurde von seiten der Stadt Kassel zunächst mit einem Steueraufkommen von rd. 1 Mio. DM p. a. gerechnet. Nach aktuellen Angaben aus Juli 1995 wird derzeit mit Blick auf die Nachweise im Rahmen des Steuerbefreiungstatbestandes davon ausgegangen, daß jährlich lediglich rd. 40 % dieser Schätzung an Verpackungssteuern aufkommen. Es wird darüber hinaus für möglich gehalten, daß sich ein Steueraufkommen langfristig auf unter 200 000 DM, ggf. sogar unter 100 000 DM, jährlich reduzieren könnte.

13. Wie hoch schätzt die Bundesregierung die eingesparte Müllmenge (bitte getrennt nach Gewicht, Deponievolumen, Abfallstoffen) in der unter Frage 11 Buchstabe a) und b) genannten Fällen ein, und zwar im ersten Jahr und in den Folgejahren?

Wie bereits zu Frage 1 ausgeführt, beläuft sich das jährliche Abfallpotential aus dem den kommunalen Verpackungssteuerregelungen unterliegenden Bereich auf rd. 56 630 Tonnen. Dies sind ca. 0,14 % des Hausmüllaufkommens in Deutschland. Unter Zugrundelegen der Erfassungsquote bezüglich Verkaufsverpackungen, wie sie von der Duales System Deutschland GmbH im Jahr 1994 erreicht wurde, reduziert sich die Restabfallmenge aus diesem Bereich auf jährlich rd. 19 000 Tonnen. Bei Zugrundelegen der von der Verpackungsverordnung ab Juli 1995 geforderten Erfassungsquote von 80 % würde diese jährliche Restabfallmenge noch einmal auf rd. 11 300 Tonnen verringert. Die o. g. Verbrauchsmengen an Einweggeschirr und Einwegbechern des Jahres 1993 setzen sich zusammen aus 49,1 % Kunststoff, 34,2 % Verbunden und 16,6 % Pappe/Papier.

Es läßt sich nicht allgemein aussagen, inwieweit in diesen Verzehrbereichen Einwegverpackungen realistischerweise durch Mehrweg-Alternativen substituiert werden können. Es muß jedoch in weiten Bereichen, insbesondere in kleineren Betrieben des Fast-Food-Gewerbes, davon ausgegangen werden, daß ein Umstieg auf Mehrweg-Alternativen nicht zu erwarten ist. Daher läßt sich das Abfallvermeidungspotential nicht seriös abschätzen. Ebensowenig läßt sich abschätzen, welche Umweltauswirkungen durch mögliche Mehrweg-Alternativen verursacht würden und in welchem Verhältnis sie zu den Umweltauswirkungen der Einwegvarianten im Einzelfall stehen.

14. Würde die Bundesregierung die in den Antworten zu Fragen 11, 12 und 13 prognostizierten Entwicklungen im Falle ihres Eintretens begrüßen?

Die Bundesregierung erachtet sowohl die durch die Verpackungsverordnung bewirkten Abfallvermeidungseffekte als auch die durch diese Verordnung in Deutschland flächendeckend optimierte Erfassung gebrauchter Verkaufsverpackungen sowie deren stoffliche Verwertung als abfallwirtschaftlichen Erfolg. Dies schließt auch die Zuführung von Einweggeschirr und Einweg-

bechern zu bestehenden Wertstoffkreisläufen ein. Darüber hinaus erwartet die Bundesregierung, daß die Erfassung gebrauchter Verkaufsverpackungen aufgrund der seit Juli 1995 geltenden erhöhten Anforderungen an die Sammelleistung auch im Fast-Food-Bereich noch weiter optimiert wird. Zusätzliche abfallwirtschaftliche Optimierungseffekte, wie sie möglicherweise durch eine kommunale Verpackungssteuer erreicht werden können, erscheinen der Bundesregierung demgegenüber eher gering.

Druck: Thenée Druck, 53113 Bonn, Telefon 91781-0
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333